

机构改革背景下城乡规划学科发展转型探讨

黄柔柔^{1,2}, 洪世健^{1,2}

[1. 厦门大学建筑与土木工程学院, 福建厦门 361005; 2. 厦门大学湾区(大鹏)规划与发展研究中心, 福建厦门 361005]

摘要: 组建自然资源部是在加强生态文明建设的新时代要求下政府机构改革和职能转变的体现, 其将对目前城乡规划的体系构建、治理手段、技术方法等产生深刻影响, 作为应用型学科的城乡规划应与时俱进地适应此次机构改革的需求。本文回顾我国城乡规划学科过去的发展历程, 剖析机构改革背后折射出的时代特征及其对城乡规划转型发展的新要求, 探讨机构改革背景下城乡规划学科未来的发展趋势, 认为城乡规划学科应从技能、核心、特色和应用四个层面进行转型发展, 主动应对新时期规划工作的新要求, 积极融入国家空间规划体系的改革进程当中。

关键词: 机构改革; 空间规划; 城乡规划; 学科发展

[中图分类号] TU984

[文献标识码] A

Development of Urban and Rural Planning Under the Background of Institutional Reform

Huang Rourou^{1,2}, Hong Shijian^{1,2}

[1. School of Architecture and Civil Engineering, Xiamen University, Xiamen Fujian 361005, China;

2. Research Centre for Coastal Bay Planning and Development (Dapeng), Xiamen University, Xiamen Fujian 361005, China]

Abstract: The establishment of the Ministry of Natural Resources is the reflection of the reform of government institutions and the transformation of functions under the requirements of the new era of strengthening the construction of ecological civilization. It will have a profound impact on the current urban and rural planning system construction, governance means, technical methods, etc.. As an applied discipline, urban and rural planning should keep pace with the times to meet the needs of the institutional reform. Firstly, this paper reviews the development history of urban and rural planning discipline in China. Secondly, it analyses the characteristics of the times reflected by the current institutional reform and its new requirements for the transformation and development of urban and rural planning. Lastly, it explores the future development trend of urban and rural planning discipline under the background of institutional reform, and holds that urban and rural planning discipline should be transformed and developed from four levels: skills, core, characteristics and application in order to adapt to the new requirements of planning work and integrate into the reform process of the national spatial planning system actively.

Key words: institutional reform; spatial planning; urban-rural planning; discipline development

自然资源部的组建从顶层机构改革的角度, 为过去职能交叉重叠带来“多规”冲突的局面提供了突破口。自然资源部行政框架下的国土空间规划将成为生态文明建设的重要手段, 把国土空间视为由“山水林田湖草”生态要素和城镇中的经济、政治、文化、社会等关系共同组成的有机整体进行建设, 规划将更加突出对空间资源的全局性考虑、刚性管控和保护式开发。

建立统一的国土空间规划体系, 发挥其对其他专项规划的约束和引导作用成为自然资源部门的核心职责, 对此, 学者们从不同的角度提出了对国土空间规划未来发展的构想。程遥和赵民认为规划从用地转向空间, 意味着规划从对土地的管控工具上升至国家生态文明治理的核心制度^[1]。杨保军建议国土空间规划应考虑“生态底线”“社会公平”和“经济竞争”三大发展思路, 搭建起综合经济、政治、社会、文化、生态等多要素叠加的空间资源配置平台^[2]。林坚和文爱平指出构建空间规划体系在于把握其逻辑、法理和技术手段, 空间规划体系的调整是自上而下地梳理资源、国土、规划和治理之间的关系, 其中信息化技术实现“多规”在话语体系统一上具有关键作用, 因此必须建立空间要素数据横向、纵向共享互通的国土空间规划数据库^[3], 通过规范和统一地管理和整合空间资源信息, 解决规划之间内容冲突、各成体系、衔接困难等问题。

作者简介: 黄柔柔(1995-), 女, 硕士研究生, 研究方向: 城市更新与土绅化。

通讯作者: 洪世健(1979-), 男, 博士, 教授, 研究方向: 城市空间增长与管理, 新马克思主义城市空间理论, 邮箱: hongshijian@xmu.edu.cn。

城乡规划的融入自然资源工作是必然趋势。现阶段学者们对城市规划学科未来的发展思考主要聚焦在学科融合^[4]、体系构建^[5]、支撑理论^[6]、热点变迁^[7]和演进历程^[8]等方面。自然资源部的组建带来了行政管理上的调整, 过去的城乡规划是制度政策的落实工具, 未来的城乡规划则会回归制度和政策的本身, 成为保障公共利益的制度组成部分, 在处理政府和社会关系上将会投入更多的力度。同时, 作为应用型学科, 城乡规划学一直以来都是随着建设实践不断丰富自身的学科内涵。从社会发展需求的角度来看, 面对技术与管理并重、专业与综合交汇、社会治理主体多元化等新趋势, 城乡规划学不能仅停留在传统的工科领域中, 而应把管理学、经济学、社会学等领域的责任承担起来, 通过不同的专业视角来解决复杂的社会问题, 使得在工学、理学、管理学三大门类下都有城乡规划学, 只有这样才能搭建完整的城乡规划学。

城乡规划的融入自然资源工作是必然趋势。现阶段学者们对城市规划学科未来的发展思考主要聚焦在学科融合^[4]、体系构建^[5]、支撑理论^[6]、热点变迁^[7]和演进历程^[8]等方面。自然资源部的组建带来了行政管理上的调整, 过去的城乡规划是制度政策的落实工具, 未来的城乡规划则会回归制度和政策的本身, 成为保障公共利益的制度组成部分, 在处理政府和社会关系上将会投入更多的力度。同时, 作为应用型学科, 城乡规划学一直以来都是随着建设实践不断丰富自身的学科内涵。从社会发展需求的角度来看, 面对技术与管理并重、专业与综合交汇、社会治理主体多元化等新趋势, 城乡规划学不能仅停留在传统的工科领域中, 而应把管理学、经济学、社会学等领域的责任承担起来, 通过不同的专业视角来解决复杂的社会问题, 使得在工学、理学、管理学三大门类下都有城乡规划学, 只有这样才能搭建完整的城乡规划学。

表1 我国城乡规划学科特征演变

时间	规划背景	学科理论依托	核心技能	热词词汇
20世纪50年代起	工业化和城镇化初期,国家实行计划经济体制,追求经济高速发展	建筑学	设计	落实计划、发展经济、自上而下
20世纪70年代起	工业化和城镇化扩张,城市内外部空间秩序和结构发生改变	①建筑学、景观学; ②地理学、系统科学、生态学、统计学	设计、分析	市场经济、环境保护、区域发展
21世纪至今	工业化和城镇化稳步推进,社会问题复杂化和综合化;政府治理水平提升,经济发展向高质量转变	①建筑学、景观学; ②地理学、系统科学、生态学、统计学; ③经济学、政治学、社会学、公共管理学、法学	设计、分析、统筹协调	发展转型、区域协调、公众参与、信息技术、生态环境、空间规划

资料来源:整理自参考文献[4]和[7]。

划学体系^[9]。在部门撤并和职责重组之下,原住建部的城乡规划管理职责由自然资源部下的国土空间规划局行使。未来城乡规划师的任务不仅是绘制物质空间建设蓝图,还要参与到各类自然资源的调查和管理当中,配合资源信息测绘、确权登记等方面的工作,需要具备全局思维、平衡各方利益和协调各类要素关系的能力。因此,回溯城乡规划学科的演变历史并掌握规划转型规律,分析新时代下城乡规划学科的发展模式,是机构改革和规划转型的新时期发展环境对培养适应规划转型需要的城乡规划专业人才的重要需求。

1 我国城乡规划学科发展历程

城乡规划学科的发展和城市建设需求的变化紧密结合,呈现出与多学科交叉、融合、互补的趋势,来自建筑学、地理学和公共管理学三大领域的专业理论构建起的城乡规划学科结构^[10],使其科学性与可实施性得到了不断的提升。城乡规划工作和城乡规划学科的发展在时间脉络上是平行且对应的,它主要分为三个演替阶段。

20世纪50年代的计划经济时期,城乡规划是一项技术性工作,主要为落实国民经济计划在空间上的具体任务。此外,由于当时的城市发展主要围绕工业化进行,同时结合大规模的空间建设扩张的需求,城乡规划学科被建立在建筑学的基础之上,并重点关注物质空间形态的塑造。因此,城乡规划学科的教育以建筑学为依托发展起来,如1949年梁思成先生在构思筹建清华大学营建学系时,主要从建筑形体环境的社会功能、工程技术和美感提升三个方面进行专业课程设置;1956年同济大学在建筑学之下设城市建设与经营专业,成为国内首个与城乡规划相关的本科专业,工程建设的内容占据了课程知识体系的主体^[9]。

20世纪70年代以后,中国经济体制逐渐向市场经济转变,城乡规划开始突破计划经济体制的桎梏,对经济和社会发展、土地利用、空间布局进行超前研究,在各项建设中发挥出上层指导、决策管理的作用,成为国家引导、管理城市合理建设和发展的关键措施。人们开始将地理学融入城乡规划教育当中,从地理区域、空间尺度等视角对社会环境进行剖析,在区域规划和城市空间动态发展方面有了新的研究,为解决我国经济发展实践和资源环境的矛盾提供了新思路,使城乡规划在空间资源协调管理上更加可持续化。

21世纪是经济全球化和信息化高速发展的时代,对城市发展有了更高质量的要求,社会公共需求增加,城市

治理呈现出“主体多元化、手段多样化、渠道广泛化”的特点,涉及经济、文化、民生利益和生态保护等各种事务。城乡规划对管理型人才的需求应运而生,对城市的关注和对空间的研究也逐渐吸纳公共管理学理论,以实现政府、市场、社区、市民等多元主体的利益平衡。公共管理学诞生于行政组织的计划、决策、执行、评估和管理活动及其规律总结,具有很强的学科综合性。它受经济学、政治学、社会学、管理学和法学理论的交叉影响,兼顾经济、效率和公平,追求以人为本和平等自由,注重资源配置效率和利益协调,强调规章制度和权益保障,为城乡规划学科建设提供了一套严密的方法论体系,奠定了现代社会管理的理论基石^[4]。2011年“城乡规划学”成为一级学科,标志着学科发展进入一个全新的领域和更高的平台,随着人居环境科学和可持续发展理念在城乡环境建设中的渗透发展,城乡规划将借鉴更多的社会治理手段,走向以人为核心、创造理想生活环境的目标(见表1)。

2 机构改革的时代特征及对城乡规划的新要求

2.1 机构改革体现的新时代发展特征

2.1.1 经济增速放缓,强调质量发展

改革开放使我国通过利用市场、企业和全球化的力量,快速地掌握了资本、人才等资源,实现了工业化和城镇化发展,从1978年至2017年,城镇化率从18%增长至58.5%,城市数量由193个激增至657个。同时,2008年至2017年的GDP增速稳步放缓,分别为9.7%、9.4%、10.6%、9.6%、7.9%、7.8%、7.3%、6.9%、6.7%和6.8%。目前社会已进入工业化后期,诸多行业产能过剩的现象陆续出现,企业投资的动力下降,加上国际经济态势开始疲软,经济增长的主要驱动力已逐渐从投资和出口转向以消费为导向的服务业升级和技术进步。人们进入消费升级阶段,也就是说文娱、旅游等方面的消费水平将会提升,而制造业、基建和房地产等方面投资增速将放缓,经济的内在稳定性将不断增强。

在此背景下,城乡规划需要重新重视过去片面强调高速度发展而忽略的生态环境、人居品质、文化提升、公共服务优化等需求。强调质量发展是对我国经济增速变化、动力转换和结构优化的社会经济环境相适应的举措。我国城市发展已由高速增长阶段进入高质量发展阶段,未来的城市发展应该侧重于以生态建设推进人居环境的质量提升,满足人民对美好生活的追求,推动城乡融合、区域协调发展与共同提升,推动城市发展进入城镇化新时代。

2.1.2 践行“两山”理论, 统一资源管理

经济的新常态带来环境建设的新理念。生态资源环境是经济和社会发展的潜力和后劲, 合理地将自然资源优势转化为经济社会发展动力, 就是把绿水青山变为金山银山的过程。此次机构调整方向直指生态建设领域, 实现自然资源的确权和资产化运营、严格规范和适度上收地方开发控制权是彰显自然资源价值的制度关键, 约束开发、提升质量、突出生态重要地位将会成为未来空间规划发展的方向^[10]。

在生态环境要素共同体理念的指导下, 自然资源部的组建打破部门行政管理职能条块分割的束缚, 突出了对资源环境系统性、完整性的保护、修复与管理, 以统一的标准规范自然资源的调查检测和确权登记制度, 提升资源信息的整理、共享和管理效率, 健全自然资源资产管理体系和产权制度。为了解决无序、无度和分散开发等问题, 还需构建覆盖全部自然生态空间的保护和开发制度框架, 在对自然资源考察评估的基础上制定合理的开发利用计划, 并做好资源资产的有偿使用和用途管制工作, 合理配置全民所有自然资源资产。

2.1.3 优化政府职能, 提升治理能力

机构调整与经济社会环境的变革转型紧密相关, 是提升国家治理现代化水平的必然需求。自改革开放以来, 我国行政体制一直进行着自我发展、完善的改革, 破除阻碍社会生产力和经济发展的机构和职权划分障碍, 提高行政效能。从1982年至2018年, 国务院共进行过八次机构调整, 目的是精简机构, 提高行政效率。其中, 2008年以来的三次机构改革围绕转变政府职能这个核心, 从落实政府为人民服务的基本职能出发, 探索建立大部门体制, 解决“行政职能的碎片化”问题。

在建设生态文明的时代需求下, 自然环境在空间治理体系中的地位得到提升, 并成为重要的资产要素。围绕资产要素, 城镇化发展不仅要进行物质形态优化, 还要对各要素涉及的利益进行重新协调、分配, 提高各资源要素的利用效率。使自然资源以“资产”理念运营, 需要政府角色从开发建设主导者向空间资源规则制定者转变^[10]。自然资源部的建立为这一角色转变提供了机构保障, 从垂直型角度通过优化顶层设计, 重构行政部门的事权和职责分工, 破除空间资源规划管理中相互重叠、相互制约的局面, 推动国土空间管理模式的优化。

2.2 机构改革下城乡规划转型的新要求

2.2.1 增量扩张转向存量优化

改革开放以来, 我国城市建设都是以扩张城市用地、建设城市新区为主要手段, 资源类规划的开发力度远远重于保护, 环境与生态类规划让位于发展类规划。但是, 以高投资、大开发为特点的经济增长旧常态在经济结构调整、社会问题日益复杂化的当前已经难以为继。在2007年前后, 城市发展方式开始发生转变, 如《深圳市城市总体规划(2010—2020)》立足存量优化的空间发展新模式, 以城市更新和功能升级代替过去的大规模、高速度、高能耗的建设用地扩张; 《上海市城市总体规划(2016—2040)》提出了规划建设用地负增长的目标, 同时限定城市开发边

界, 坚决防止城市无序蔓延; 《国土资源“十三五”规划纲要》明确要降低20%的建设用地使用面积, 严控建设用地总量与强度, 建立数量和质量双约束指标。

存量优化的规划转变表明了生态文明建设是城镇化的新方向。作为城镇化动力机制的补充, 城市的发展也离不开以自然资源和环境为基础的制约机制。在制约机制的约束下, 未来城乡规划将贯彻底线思维, 将资源环境承载力因素纳入功能调整、产业布局、结构优化等空间规划决策当中, 使规划从扩张型模式转向系统型、约束型、精细化的空间保护式开发, 让生态、环境、资源真正成为城镇建设与社会经济发展应该遵从、不能触碰的底线。在此基础上, 通过对现有建设用地的整合和优化配置, 摸清用地的利用状况、权益和价值, 推动生产要素在存量空间上高效流转, 实现存量的优化升级。

2.2.2 物质设计转向制度设计

尽管城乡规划的工作主要是由政府部门牵头开展的, 但规划的结果实质上是公共选择下的城市资源的安排、利用以及对未来发展的决策。“公共选择”意味着“公共利益”, 城乡规划作为处理社会中利益关系的途径, 关键在于制定引导利益配置的规则和制度。城市建设从增量规划向存量优化的转变, 意味着各环境资源要素关系的重构。因为增量规划以工程学为基础, 主要通过市政设施、交通组织、功能布局等手段来分配和组合资源, 以实现最优的公共服务水准; 而存量规划则要求效率最大化地利用建成区现有资源, 把资源转交至城市贡献度最高者手上, 在这一过程中通过合理的制度设计, 降低要素转移成本, 提升社会效益^[11]。

空间规划的领域和内涵不仅包含了土地使用、自然资源监管和分配等与空间直接相关的问题, 更是与经济、社会、文化、生态等更综合的战略目标紧密相关。因此, 国土空间规划要逐步向协调资源分配、维护社会公平和保障公众利益的政策和制度性工具转变。目前, 部门协作框架和空间数据共享平台等规划技术方法已在市县一级“多规合一”的实践中日趋成熟, 空间规划的难点已从技术工作延伸至管理工作, 在于设计出促进空间资源优化整合的体制机制, 加强空间规划的政策性引导和统筹作用。重塑国土空间治理规则, 首先要理顺空间治理逻辑, 也就是说, 先立足区域差异化功能定位, 再综合考虑经济、产业、人口等发展趋势后, 准确划定“三区三线”, 接着将之作为空间规划载体, 通过明晰产权、用途管制、开发许可等政策性手段, 统筹、引导各类空间专项规划的形成, 实现发展权在各类空间资源要素中的合理分配。

2.2.3 规划引领转向规划统筹

在财政和行政分权的背景下, 在各级政府和职能部门的事权博弈中, 诞生了从部门职责出发的相互平行衔接的空间规划, 例如发改委的主体功能区规划、住建部的城乡规划、国土部的全国国土规划等。尽管这些规划在各自领域中都发挥了一定的引领作用, 但是也出现了规划内容相互交叠和规划事权不清的问题, 这些问题往往导致规划难以落地和有效推进。

基于上述背景, 自然资源部整合了原来分散在不同

部门的规划权,理顺各部门制定的规划标准,统一行使国土空间利用的管理和监督职责。这正是体现了大部制改革的理念:破除碎片化政府管理弊端,以整体性思路为基础,根除多个空间规划的冲突,强化生态文明建设的顶层设计^[12]。例如2019年5月公布的《中共中央、国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》指出,未来的国土空间规划将整合主体功能区规划、土地利用规划、城乡规划等空间规划,既要作为顶层设计引领各项规划,也要坚持底线思维在体系中发挥权威性的约束作用,并将国土空间总体规划作为体系的重点,构建“国家—省—市—县”的层级分类。尽管未来城市总体层面规划的改革仍在摸索中,但建立在国土空间总体规划的时代要求之下的规划统筹理念,将在规划宏观层面持续发挥其把控性、综合性和战略性的作用,规划间相互制约的状态将会实现平衡。过去“多规”的背后是政府事权的划分不清,未来的“合一”意味着将围绕自然资源的发展重构规划事权。因此,通过行政部门撤并和权责重组,自然资源部的成立意味着规划的身份将从引领上升至统筹,空间内各规划和管理规则无序堆叠的情况将得到改善,这不仅是为了实现“多规合一”的问题,更是为了实现调查、评估和规划的合一以及规划和实施监督的合一,并最终达到发展层面的城乡融合、环境建设与保护的一体化目标。

3 机构改革下城乡规划学科建设展望

3.1 学科技能从工程建设向资源统筹转变

城乡规划管理职责由住建部转向自然资源部下的国土空间规划局行使,城乡规划将向资源管理型转变,对土地的资源化使用与管理将继续强化。同时,在精细化、渐进式、协商式的存量空间优化时代下,规划的重点将由产权利益关系相对简单的新城新区转向利益格局复杂多样的建成区、旧城区,如何处理和分配社会群体间的权属利益成为规划过程中难以避免的核心问题^[13]。例如在城中村改造问题上,不能只顾着短期经济效益进行单纯的房屋拆建,因为尽管此时改变了城市面貌,但由于公共服务还没完善,群众利益还没落实,实质上内部的社会问题依然存在,因此缺乏对公众利益的考虑的规划无法表达社会关怀,更无法解决除物质空间以外的社会矛盾。

今后,城乡规划应表达更多的是对资源统筹的制度 and 政策,利用政策制度去引导各要素发展,而不是直接去布置和调整资源本身。在运用多种政策制度工具实现多元目标的前提下,规划必须要回答物质建设带来的社会、经济、生态影响。因此,城乡规划学科技能的培育不仅是关于工科层面的物质空间营造,还要提高面向社会治理的资源统筹能力,把经济、地理、环境、社会学等学术领域的理论融入城乡规划的学科理论基础建设当中,实现从工程技术到与社会活动和制度建设相结合,赋予学科人文社会科学的内涵。例如西方城乡规划学科主要分为两个方向,一类是偏重物质形态规划和工程建设的城市规划,另一类是与经济发展、公共管理和社会治理相关的城市政策研究。从生源背景上看,绝大部分城乡规划专业都只招收研究生,本科生源具有多样化的特点,不仅有建

筑学、景观学,还有经济学、管理学、历史学、法学背景的学生。从研究生研究方向来看,人文和社会学科的规划研究生超过设计和工程学科的规划研究生^[14],并且在研究物质性规划的时候,也会综合考虑城市政治经济、文化历史、社会关系等方面。总而言之,西方的规划教育是沿着“市政设计—综合土地利用规划—社会研究与政策管理—社会批判、生态可持续与沟通行动—回归规划本体”的路径发展的^[15],其折射出三个特点:一是始终将空间资源配置作为城乡规划工作的核心;二是将以人为本的理念贯穿其中,把实现公众利益作为城乡规划的出发点和落脚点;三是城乡规划学科内容逐渐关注存量规划的时代需求,在课程设置中融入更多与优化存量环境相关的社会、经济及政治等领域的知识,注重培育学生的管理、协调和统筹能力^[16]。

3.2 学科核心围绕“空间”继续深化

从空间物质表现到空间内在规律,城乡规划要解决的问题始终在于社会关系中的利益协调,其中涉及经济、政治、文化、技术等多方面的影响,难以直接把握。因此,地方政府和中央政府往往直接通过管控空间中的物质实体要素(如土地),来调配其他各项资源和利益,进而影响到经济社会关系的调整。由此可见,规划工作始终是从空间的角度来实现和引导城市的发展。以自然资源保护为核心的生态文明建设和以人为核心的高质量发展是空间规划体系构建的两大目标^[17],也就是说,城乡规划不仅要塑造物质空间,对生态环境进行管控,还要塑造体现理想化追求的美好空间,赋予生态环境人居情怀。同时,大部分公共与私人的利益平衡、各部门和行业之间的利益平衡、社会各利益群体的利益平衡,最终都体现为空间资源的再分配。因此,空间不仅是各类功能布局的载体和物质资产,还是社会关系和行为的投影,更是一种政策调控工具。

新时代的国土空间规划涉及开发适宜性评价、调查评估、组织编制、监督实施和政策拟定等围绕“空间”议题展开的综合性内容,包括空间发展规律、空间功能分区、空间结构组织等方面的空间建设相关理论,还有数字化、信息化对空间资源信息管理工作的介入。因此,在生态文明建设和社会治理提升的环境下,城乡规划学视角面临着广度向区域乃至国土空间延伸,深度向城乡建成环境和存量资源的优化,但是无论如何,城乡规划学科的核心始终在于空间资源。对此,未来的城乡规划学科应该以“空间”为核心,向外不断拓展自己的实践边界,其中包括三个维度:一是前期的空间规划分析和资源信息统一平台建立;二是在过程中围绕空间资源配置展开的政治制度设计;三是直接作用于物质环境和间接作用于各种社会关系利益的空间设计,兼顾社会、经济和环境三者效益的最大化,最终塑造出理想的人居环境。

3.3 学科特色结合各院校优势广纳包容

随着“多规合一”的推行,城乡规划将会和经济社会发展规划、国土资源规划等主要规划一起,逐渐融进国土空间规划当中。为了应对当前改革环境,城乡规划的办学特点应强调包容性和多样性。追溯历史,城乡规划学本身就不是“源学科”,而是从建筑学中裂变出来的。由于社会

问题多变复杂,城乡规划学科无法仅通过单一理论来解决问题,所以需要在实践过程中不断结合社会问题延伸自己的内涵。

因此,学科建设应该尊重不同院校的办学特色,基于院校自身的特点和学科优势以及所处地区的资源,培育更多适应城乡建设多方面需求的人才,不仅可以有建筑工程背景的,还可以有经济学、地理学、管理学、历史学、艺术等学科背景的城乡规划师,以满足社会上如政府、企业、高校、规划设计院等多类型的规划职业岗位需求。例如可以借鉴美国城乡规划教育的模式,以研究生培育为主流规划专业,对本科生的学科背景不做要求,入学后研究生有四门必修课:一是介绍城乡规划的理论基础和历史;二是介绍作为公共政策的城乡规划在社会上的意义,讲授在政府、市场和社会关系等几个层面中城乡规划的运作模式,并以“中央政府—州政府—市政府—社区”四个层面为脉络,探讨规划在其中的贡献;三是介绍城乡规划技术方法,包括数据整合、定量分析、模型构建等;四是通过规划实践课巩固落实课堂内容。完成这些核心课后,城乡规划系就会进行选修的专业分化,包括经济发展、社区规划、历史遗产保护、交通规划和区域发展等。这里的分化是在当前社会问题复杂化、社会分工趋于细化的基础上进行的,因此结合院校的学科特长和地区规划特色优势,有必要培养具有不同背景和不同知识结构的规划人才。

3.4 学科应用贴合城镇化需求与时俱进

作为应用型学科,城市规划学的形成和发展与建设实务工作的开展密切相关,而且往往是社会实践带来的职业工作新需求推动了城乡学科的转型。城乡规划是市场驱动力和政府调控力共同作用的结果,尤其在经济和社会转型时期,政府调控力对城乡规划的影响更为直接,各项空间政策的出台无不受国家的经济体制和管理制度的约束。因此,在城乡规划学科的发展历程中,政府部门的制度和行政框架对城乡规划学科领域及其知识结构的演进具有较强的外部规定性^[9]。目前,城乡规划工作正从物质设计向制度设计转变,围绕其政策属性,城乡规划学科不能只延续过去的工程建设思维,而要积极思考如何融入未来的经济、政治、文化和社会建设的方方面面。

尽管城乡规划学科强调包容性,但是这并不意味着是“学科理论的堆叠”,而是要在包容性的基础上培育出自己的独立性,并结合社会现状增强其应用性。目前我国城乡规划学科体系的建设与完善,很大程度上就是从传统西方城乡规划理论基础和结构模式上学习而来的。然而我国城镇化模式和西方城镇化是不一样的,我国城镇化是在“时空压缩”的工业化和城镇化同时进行的,而西方的城镇化则是以工业化推动城镇化一步步进行的。由此可见,我国城乡规划学科未来的发展,要在解决城镇化问题的过程中,不断丰富具有本土特色的城乡规划科学理论和方法体系,通过对社会问题的分析和解决,不断地强化城乡规划学科的实践应用能力。同时,为了适应新型城镇

化的发展,城乡规划模式还需要从静态规划延伸到动态规划:从注重物质建设结果的蓝图式规划,转变到注重系统、连续、互动性的过程式规划;不仅关注物质空间的分解组合,还要注重“调研—规划—落实”行为的协调性,并制定弹性和刚性相结合的政策,由近及远地解决社会需要。

4 结语

机构改革促进政府空间管控和治理能力不断优化,未来的城乡规划将朝着增量规划向存量优化、物质设计向制度设计、规划引领向规划统筹三大方向转变。作为应用型学科,城乡规划学科的发展总是依托于经济和社会转型的关键实践。因此,在改革开放40年和机构改革的新时代下,城乡规划学科将会迎来新的发展机遇和挑战。站在新的起点,城乡规划学科应牢牢把握空间资源这个核心,以质量发展和生态文明建构为目标导向,在城镇化的实践中不断融入更多学科门类的理论支撑和技术方法,为未来国土空间资源布局、优化和管治提供科学指导。

参考文献

- [1] 程遥,赵民.从“用地规划”到“空间规划导向”——英国空间规划改革及其对我国空间规划体系建构的启示[J].北京规划建设,2019(01):69-73.
- [2] 杨保军.城市总体规划改革的回顾和展望[J].中国土地,2018(10):9-13.
- [3] 林坚,文爱平.林坚:重构中国特色空间规划体系[J].北京规划建设,2018(04):184-187.
- [4] 叶裕民,邹艳丽.建立“三足鼎立”的城乡规划学科结构[J].城市建筑,2017(30):41-45.
- [5] 彭震伟,刘奇志,王富海,等.面向未来的城乡规划学科建设与人才培养[J].城市规划,2018,42(03):80-86+94.
- [6] 赵万民.城乡规划学科的建设与发展过程[J].室内设计,2013,28(02):1-4.
- [7] 吴志强,刘晓畅.改革开放40年来中国城乡规划知识网络演进[J].城市规划学刊,2018(05):11-18.
- [8] 罗震东,何鹤鸣,张京祥.改革开放以来中国城乡规划学科知识的演进[J].城市规划学刊,2015(05):30-38.
- [9] 孙施文.中国城乡规划学科发展的历史与展望[J].城市规划,2016,40(12):106-112.
- [10] 罗彦,蒋国翔,邱凯付.机构改革背景下我国空间规划的改革趋势与行业应对[J].规划师,2019,35(01):11-18.
- [11] 赵燕菁.存量规划:理论与实践[J].北京规划建设,2014(04):153-156.
- [12] 邹兵.自然资源管理框架下空间规划体系重构的基本逻辑与设想[J].规划师,2018,34(07):5-10.
- [13] 杨俊宴.凝核破界——城乡规划学科核心理论的自觉性反思[J].城市规划,2018,42(06):36-46.